

УДК 336.1:352.075

О. Ю. Буцька,

к. е. н., доцент, доцент кафедри фінансів ВНЗ Укоопспілки "Полтавський університет економіки і торгівлі", м. Полтава

О. В. Тимошенко,

к. е. н., старший викладач кафедри фінансів ВНЗ Укоопспілки "Полтавський університет економіки і торгівлі", м. Полтава

РЕЗУЛЬТАТИ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ФІНАНСОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УМОВАХ БЮДЖЕТНО-ПОДАТКОВИХ ЗМІН

O. Butska,

PhD, Associate Professor, Poltava University of Economics and Trade, Poltava

O. Timoshenko,

PhD, Poltava University of Economics and Trade, Poltava

RESULTS OF FORMING AND REALIZATION OF FINANCIAL POTENTIAL OF TERRITORIAL SOCIETIES IN THE CONDITIONS OF BUDGETARY-TAX CHANGES

У статті обґрунтовано реалії впровадження у 2011—2013 роках змін бюджетно-податкового законодавства у процесі формування та реалізації фінансового потенціалу територіальних громад. На основі досвіду економічно розвинених країн розглянуто залежність рівня компетенції органів місцевого самоврядування щодо виконання своїх функцій від розміру територіального формування, чисельності населення та структури управління. Досліджено позитивні та негативні аспекти об'єднання територіальних громад в Україні. Запропоновано напрями покращення фінансового забезпечення місцевих бюджетів за рахунок удосконалення: порядку розрахунку потреб фінансових ресурсів для місцевих бюджетів за кожним видом видатків, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів; зміни механізму перерозподілу доходів між бюджетами різних рівнів. Обґрунтовано доцільність перерозподілу бюджетних ресурсів не між джерелами фінансування делегованих і власних повноважень органів місцевого самоврядування, а між джерелами формування державного і місцевих бюджетів щодо забезпечення останніх стабільними та достатніми надходженнями.

In the article realities of introducing in 2011—2013 changes of budgetary-tax legislations in the process of forming and realization of financial potential of territorial societies are grounded. On the basis of experience of economic-developed countries dependence of level of jurisdiction of organs of local self-government at presens of implementation of the functions from the size of the territorial forming, quantity of population and management structure is considered. Positive and negative aspects of association of territorial societies in Ukraine are explored. The article offers directions of improvement of the financial providing of local budgets through the improvement: to the order of calculation of necessities of financial resources for local budgets from every type of charges, which are taken at determination of volume of interbudgetary transferts; changes of mechanism of redistribution of profits between the budgets of different levels. The author grounded expedience of redistribution of budgetary resources not between sources of funding of delegated and own proxies of organs of local self-government, but between the sources of forming state and local budgets for providing local self-goverment with stable and sufficient receipts.

Ключові слова: територіальна громада, фінансовий потенціал територіальних громад, органи місцевого самоврядування, місцеві бюджети.

Key words: territorial community, financial potential of local communities, organs of local self-government, local governments.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Особливим періодом розвитку бюджетно-податкової політики України вважають 2010—2011 роки, для якого характерним є проведен-

ня податкової реформи шляхом введення в дію Податкового кодексу та удосконалення бюджетного механізму через оновлення Бюджетного кодексу. Зміни бюджетно-податкового

законодавствами оптимізувати фіскальну систему на регіональному рівні, сприяти вирішенню проблем місцевого самоврядування щодо збільшення обсягів надходжень до місцевих бюджетів, підвищенню ефективності мобілізації коштів та зацікавленості представницьких органів територіальних громад в активізації економічної діяльності, формуванні сприятливого інвестиційного клімату певної адміністративно-територіальної одиниці. Проте реальні результати впровадження вищезазначених законодавчих змін, розходження між очікуваними й фактичними результатами соціально-економічного розвитку територіальних громад поки що не викликають оптимістичного настрою.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Концептуальні засади фінансового забезпечення та процесу формування фінансового потенціалу суб'єктів системи місцевого самоврядування досить ґрунтовно досліджені провідними українськими науковцями: Є.О. Балацьким, В.Г. Боронос, В.Г. Возняк, О.І. Дем'янчук, М.А. Козоріз, І.О. Луніною, А.В. Лучко, П.В. Мельник, Н.Ю. Мельничук, К.В. Павлюк, А.В. Панасюк, Ю.В. Пасічник тощо.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Оцінюючи наукові здобутки вчених, недостатньо дослідженими залишаються питання реальних результатів впровадження змін бюджетно-податкового законодавства на рівні місцевого самоврядування та їх впливу на формування й використання можливостей фінансового потенціалу територіальних громад.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Законодавчі зміни бюджетно-податкової сфери у 2011—2013 рр. сприяли підвищенню результативності формування та реалізації фінансового потенціалу територіальних громад за рахунок розширення можливостей органів місцевого самоврядування щодо використання його елементів. Наслідком внесених змін у процес формування бюджетних доходів є: приріст власних надходжень місцевих бюджетів за рахунок збільшення обсягу другого кошика і спеціального фонду; забезпечення росту витрат територіальних громад приростом їхніх власних доходів, а також зниження рівня фінансової залежності від міжбюджетних трансфертів місцевих бюджетів різних рівнів.

Зважаючи на окремі позитивні зміни фінансового забезпечення місцевого само-

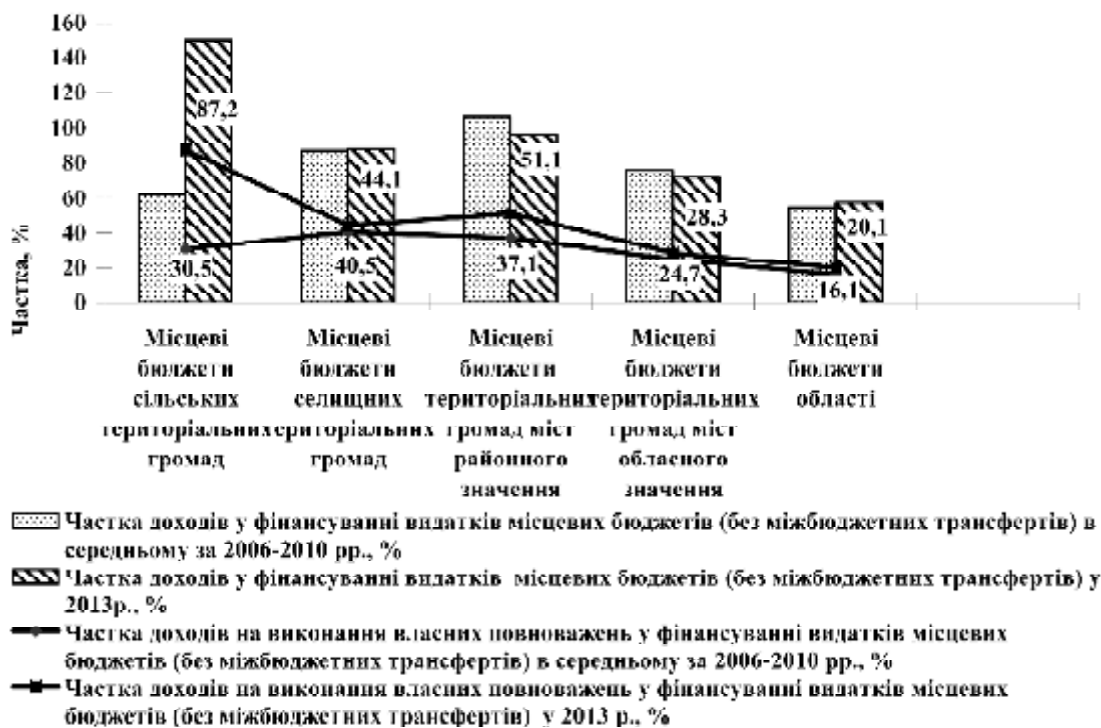


Рис. 1. Частка власних доходів та сукупних доходів у видатках місцевих бюджетів територіальних громад Полтавської області за 2006—2010 р. та 2013 р., %

Джерело: складено автором на основі даних [1; 2].

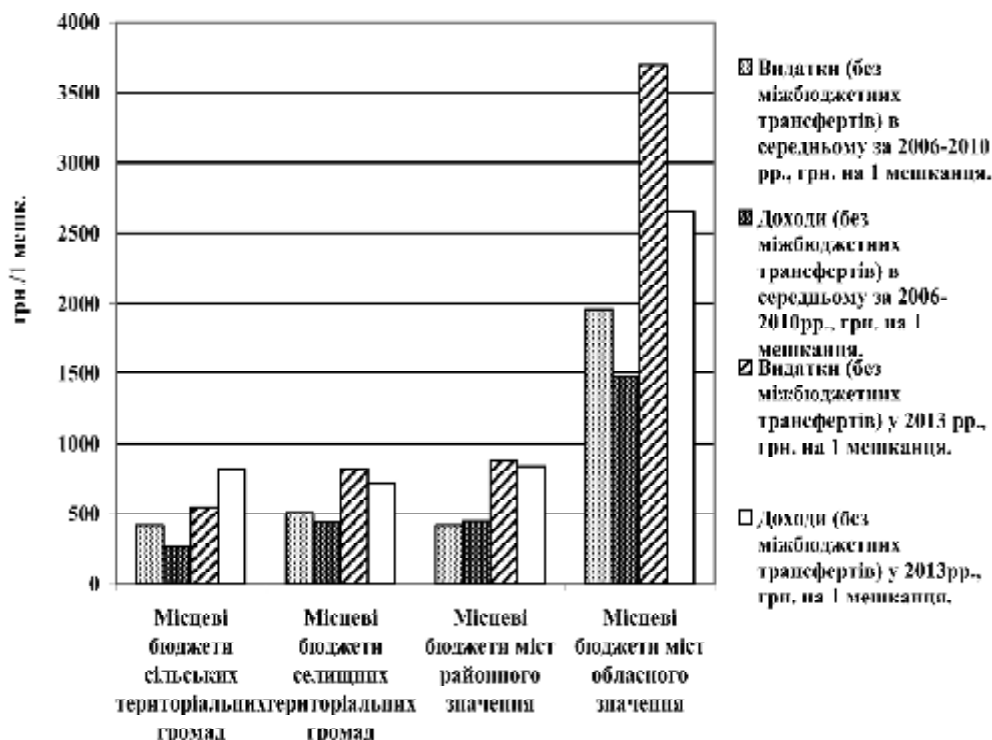


Рис. 2. Доходи та видатки місцевих бюджетів територіальних громад Полтавської області за 2006—2010 рр. та 2013 р. у розрахунку на 1 мешканця

Джерело: складено автором на основі даних [1; 2].

врядування, необхідно звернути увагу на наступне. По-перше, сільські територіальні громади забезпечили підвищення рівня результативності формування та реалізації фінансового потенціалу за рахунок зменшення видатків місцевих бюджетів порівняно із попередніми періодами. При цьому скорочення видатків і досягнення збалансованості бюджетів сільських громад (частка доходів у фінансуванні видатків підвищилась у 2011 р. до 96,6 %, у 2012 р. у 1,5 рази, у 2013 р. у 2,4 рази проти 61,9 % в середньому за 2006—2010 рр.) за рахунок позбавлення населення елементарного доступу до соціальних благ у сфері освіти і охорони здоров'я не є свідченням ефективного та результативного виконання повноважень їх представницькими органами (рис. 1).

По-друге, для територіальних громад низового рівня, незважаючи на останні зміни бюджетно-податкового законодавства, характерним є досить низький рівень фінансування соціально-економічного розвитку (рис. 2).

Якщо співвідношення між доходами місцевих бюджетів (без міжбюджетних трансфертів) на 1 мешканця міст обласного значення і сіл скоротилося (у 2013 р. становило 3,2 рази проти 5,7 в середньому за 2006—2010 рр.), то

співвідношення між середньодушовим обсягом потреб територіальних громад, навпаки, збільшилося до 6,8 рази у 2013 р. проти 4,7 рази за 2006—2010 рр. Поглиблення асиметрії щодо видатків на душу населення та можливістю їх фінансового забезпечення слід відмітити і для селищних територіальних громад. Співвідношення аналогічних показників міст районного і обласного значення залишається на рівні 2006—2010 рр.

Як показує досвід економічно розвинених країн, адміністративна компетенція органів місцевого самоврядування на високому рівні виконувати свої функції значною мірою залежить від розміру території муніципалітету, чисельності населення та структури управління. З однієї сторони, чим менше територіальне формування, тим простіше представницьким органам приймати необхідні рішення щодо їх функціонування. З іншої сторони, малі територіальні утворення несуть в собі труднощі адміністративного та економічного характеру. Адже органи місцевого самоврядування дрібних адміністративно-територіальних одиниць неспроможні належним чином виконувати основні функції, що відносяться до їх компетенції, особливо в частині продукування власних доходів з метою соціально-економічного

розвитку. У свою чергу велика кількість відповідних територіальних формувань потребує організації складної системи фінансового вирівнювання.

Слід відмітити, що в Україні з 1991 р. по теперішній час кількість сільських рад зросла на 1067 одиниць при виключенні з обліку за цей період 354 сільських населених пунктів та зменшенні сільського населення на 2,6 млн людей [3; 4]. Як результат, дотаційність 5419 місцевих бюджетів перевищує 70 % їх загальної кількості, а 483 територіальні громади на 90 % утримуються за рахунок офіційних трансфертів з державного бюджету. За таких умов, сільські громади переважно є постійними споживачами бюджетних коштів, а не джерелом зростання економіки держави.

У багатьох зарубіжних країнах зазначена проблема була вирішена шляхом проведення адміністративно-територіальної реформи з укрупнення територіальних формувань, відповідно до європейських норм, згідно з якими первинна територіальна одиниця має налічувати не менше ніж 100 тисяч мешканців. Проте, наприклад, у Німеччині загальна кількість громад була зменшена до 3251 з середньою чисельністю жителів 19 тис. осіб, у Данії 1365 дрібних муніципалітетів були об'єднані у 275 з середньою чисельністю 18 тис. осіб, у Бельгії число комун було зменшено у 4,5 рази, у Швеції, відповідно, у 3,7 рази [5]. При цьому, фахівцями Світового банку встановлено, що в самодостатній громаді мінімальна кількість мешканців повинна бути в межах 5—6 тис. жителів [6]. В Україні єдиної точки зору щодо цілей, напрямів та доцільності здійснення трансформації системи адміністративно-територіального устрою до цього часу не існує. Між тим, відповідно до статистичних даних по Полтавській області станом на початок 2013 р., середня чисельність сільської громади складає 1246 чол., селищної — від 1888 чол. до 12449 чол., міст районного значення 8740 — 24081 чол., міст обласного значення від 41306 чол. до 299686 чол. [7].

На наш погляд, саме зміна порядку розрахунку потреб фінансових ресурсів для місцевих бюджетів за кожним видом видатків, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, прискорить вирішення вище зазначених проблемних питань функціонування територіальних громад. Адже для розрахунку видатків новим Бюджетним кодексом України передбачено застосування єдиних нормативів потреб фінансових ресурсів у розрахунку на одного меш-

канця (державне управління, охорона здоров'я, культура, фізична культура і спорт) або учня (освіта), або одержувача соціальних послуг (соціальний захист і соціальне забезпечення). До останніх нововведень видаткові потреби розраховувалися з огляду на кількість розташованих на території громади соціальних установ (лікарень, шкіл, інтернатів тощо). Звісно, такий порядок розрахунку видатків місцевих бюджетів не забезпечить навіть мінімальної потреби в бюджетних ресурсах на утримання соціальної інфраструктури невеликих за чисельністю населення територіальних громад. А це, в свою чергу, призведе до скорочення видатків місцевих бюджетів в частині, наприклад, зменшення життєво необхідних потреб у сфері освіти і здоров'я сільських територіальних громад, або до витрачання власних коштів на фінансування делегованих органами державної влади повноважень.

Одним із варіантів вирішення проблеми належної реалізації інтересів територіальних громад може бути їх об'єднання. З одного боку, відповідна трансформація територій може сприяти покращенню фінансового забезпечення місцевих бюджетів, проте, з іншого боку, проблемним питанням буде територіальна (транспортна) і матеріально-можливість доступу кожної людини до соціальних благ. Тому результатом подібного об'єднання мають бути ефективні територіальні громади, здатні на належному рівні задовольняти потреби населення. А досягнути цього можна лише за умови подальшого реформування системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування та активізації представницьких органів щодо залучення та освоєння можливостей фінансового потенціалу територіальних громад.

На наш погляд, для забезпечення можливостей економічного розвитку територіальних громад, їх фінансової самостійності та досягнення збалансованості бюджетів необхідний перерозподіл доходних джерел не між джерелами фінансування делегованих і власних повноважень органів місцевого самоврядування, а між джерелами формування державного і місцевих бюджетів щодо забезпечення останніх стабільними та достатніми надходженнями. Адже суб'єкти господарювання, які функціонують на території громад і активно використовують наявні ресурси, за результатами своєї діяльності, насамперед, забезпечують формування доходів державного бюджету. Так, наприклад, сукупний об-

сяг надходжень податку на прибуток та внутрішніх податків на товари і послуги протягом 2006—2008 рр. у Полтавській області більш ніж у 2 рази перевищували доходи місцевих бюджетів територіальних громад, відповідне співвідношення у 2009 р. складало 3,8 рази, за 2010—2013 р. — понад 5 разів [1; 2].

ВИСНОВКИ З ПРОВЕДЕНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ

Незважаючи на поглиблення рівня централізації бюджетних ресурсів зміни бюджетно-податкового законодавства дозволили розширити можливості територіальних громад щодо формування та реалізації ними фінансового потенціалу. Акцент при цьому зроблено на внутрішніх структурних зрушеннях серед джерел фінансування делегованих (перший кошик) і власних (другий кошик та спеціальний фонд) повноважень органів місцевого самоврядування. Тож, враховуючи результати проведеного дослідження актуальним питанням розвитку місцевого самоврядування залишається формування самодостатніх територій, здатних на належному рівні задовольняти потреби населення.

Література:

1. Офіційний веб-сайт Головного управління Державної казначейської служби України у Полтавській області [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://nads.gov.ua/sub/poltavska>
2. Офіційний веб-сайт Департаменту фінансів Полтавської обласної державної адміністрації [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.finpl.gov.ua>
3. Децентралізація як стимул до розвитку територій: заможними мають бути всі [Електронний ресурс] / С. Чернов, С. Татусяк. — Режим доступу: <http://www.ukurier.gov.ua/uk/articles/decentralizaciya-yak-stimul-do-rozvitku-teritorij-/p/>
4. Близнюк А. Розвиток місцевого самоврядування — пріоритет держави [Електронний ресурс] / А. Близнюк. — Режим доступу: http://minregion.gov.ua/index.php?option=com_k2&view=item&id=1734:анатолій-близнюк-розвиток-місцевого-самоврядування---пріоритет-держави&Itemid=222&lang=uk
5. Напрями вдосконалення конституційного регулювання системно-структурної організації місцевого самоврядування в Україні

[Електронний ресурс]: Доповідь Комісії з питань адміністративно-територіального устрою і місцевого самоврядування. — Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/257-75.html>

6. Офіційний веб-сайт Координаційної ради з питань розвитку громадянського суспільства при Президентові України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://civil-rada.in.ua/>

7. Офіційний веб-сайт Головного управління статистики у Полтавській області [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.poltavastat.gov.ua>

References:

1. The official website of the General Directorate of State Treasury Service of Ukraine in Poltava region (2013), available at: <http://nads.gov.ua/sub/poltavska> (Accessed 4 January 2013).
2. The official website of the Department of Finance Poltava Regional State Administration (2014), available at: <http://www.finpl.gov.ua> (Accessed 04 October 2014).
3. Chernov, S. and Tatusyak, S. (2014), "Decentralization as an incentive to the development of territories: the wealthy should be all" [Online], available at: <http://www.ukurier.gov.ua/uk/articles/decentralizaciya-yak-stimul-do-rozvitku-teritorij-/p/> (Accessed 13 October 2014).
4. Bliznuk, A. (2014), "Local self-governments — state priorities " [Online], available at: http://minregion.gov.ua/index.php?option=com_k2&view=item&id=1734:анатолій-близнюк-розвиток-місцевого-самоврядування---пріоритет-держави&Itemid=222&lang=uk (Accessed 13 October 2014).
5. Ways to Improve constitutional regulation of systemic and structural organization of local government in Ukraine (2013), "Report of the Commission on administrative and territorial division and local government ", available at: <http://www.president.gov.ua/news/25775.html> (Accessed 13 October 2014).
6. The official website of the Coordination Council for Civil Society Development under the President of Ukraine (2014) available at: <http://civil-rada.in.ua/> (Accessed 04 October 2014).
7. The official website of the Central Statistical Office in Poltava region (2014) available at: <http://www.poltavastat.gov.ua> (Accessed 04 October 2014).

Стаття надійшла до редакції 12.11.2014 р.